Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 067 Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg

34 068 Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting

B[1]

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE[2]

Vastgesteld 13 oktober 2015

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van beide wetsvoorstellen. Zij willen nog enkele vragen stellen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen. Zij zijn niet overtuigd van de effectiviteit en wenselijkheid van deze voorstellen. Zij maken graag gebruik van de gelegenheid om de regering enkele vragen te stellen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met veel aarzeling kennisgenomen van deze voorstellen. Zij hebben fundamentele bezwaren tegen het uitgangspunt dat degenen, die strafrechtelijke normen overtreden die tot strafprocesrechtelijke procedures leiden en een verblijf in een justitiële inrichting als strafrechtelijke sanctie tot gevolg hebben, een financiële bijdrage leveren aan de hiermee gemoeide kosten. Hetzelfde geldt voor het voorstel een deel van de hiermee te verwerven inkomsten aan te

[1] De letter B heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 067.

[2] **Samenstelling:**
Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) *(voorzitter)*, Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), P. van Dijk (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

kst-34067-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

wenden voor de zorg aan slachtoffers van strafbare feiten. Deze leden stellen vast dat deze voorstellen tot een strafverzwaring leiden en een directe, strafrechtelijk georiënteerde relatie leggen tussen dader en slachtoffer. De leden vragen zich voorts af in hoeverre de beoogde bijdrageregelingen in voldoende mate beantwoorden aan de noodzakelijke evenredigheid in strafvorderlijke rechtsbeginselen en belangen. Om deze redenen hebben zij behoefte aan een nadere gedachtewisseling met de regering.

De leden van de **SP**-fractie hebben met afkeuring kennisgenomen van de voorgenoemde wetsvoorstellen. Deze leden vrezen dat de wetsvoorstellen een financiële strop voor de Staat én voor de veroordeelden zullen opleveren. Zij vinden het onbegrijpelijk dat de vele negatieve adviezen van onder meer de Afdeling advisering van de Raad van State en de gebundelde ervaring in de strafrechtspleging in de wind zijn geslagen. Naast het onzekere voordeel is te verwachten dat de eigenbijdrageregelingen een negatief effect zullen hebben op de resocialisatie van de veroordelen en op de schuldenpositie van de veroordeelden. Meer dan 70% van de veroordeelden heeft bij aanvang van de detentie al schulden. Dit wordt door invoering van deze wetsvoorstellen alleen maar erger. Niet voor niets heeft Nederland al in 1896 de kostenveroordeling afgeschaft. De leden van de SP-fractie wensen een aantal vragen te stellen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met bezorgdheid kennisgenomen van de beide wetsvoorstellen. Deze leden hebben in verband daarmee de volgende vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben niet zonder zorgen kennisgenomen van de wetsvoorstellen die, kort gezegd, erop zien gedetineerden en/of veroordeelden te laten bijdragen aan de kosten van strafvordering en slachtofferzorg. De leden vragen zich af of en zo ja, in hoeverre deze voorstellen principieel en praktisch bijdragen aan de uiteindelijke doelstellingen van de strafrechtspleging. In het spraakgebruik zou de strekking van deze wetsvoorstellen neerkomen op het beginsel «de vervuiler betaalt». In de wetenschap dat op heel veel terreinen dit beginsel nog steeds niet is doorgedrongen, valt het de leden zwaar juist in de strafrechtspleging wél dit beginsel toe te passen. Zij hebben voorts nog een aantal vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van de beide voorliggende wetsvoorstellen. Zij hebben grote vragen bij de onderbouwing, de uitvoerbaarheid en de gevolgen van de wetsvoorstellen.

2. Algemeen

Strafrechtspleging is een – primaire – overheidstaak. Het is de overheid die een straf oplegt. De leden van de **VVD**-fractie stellen de vraag of dit betekent dat de overheid dan ook de tenuitvoerlegging van die straf voor haar rekening behoort te nemen.
Deze leden leggen voorts de regering de vraag voor of de verdachte een individueel belang erbij heeft dat hij wordt bestraft van overheidswege. Zo neen, wat is dan de rechtvaardiging van het opleggen van een eigen bijdrage in de kosten?
In de discussie over deze wetsvoorstellen is de vergelijking gemaakt met de bijdrage die ouderen zijn verschuldigd met betrekking tot hun verblijf in een zorginstelling. Deze leden vragen de regering of zij deze vergelijking deelt. Gaat zij op? Of gaat zij mank? Waarom?

Rechters zullen volgens de Raad voor de rechtspraak naar verwachting een eigen bijdrage in de straf verdisconteren.[3] Dit zou in strijd zijn met de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever, zo menen de aan het woord zijnde leden. Deelt de regering deze mening? Is hiervoor een voorziening getroffen in de voorstellen? Zo neen, waarom niet? Hoe zou van een dergelijke verdiscontering kunnen blijken? Wat zal dan de reactie van de regering zijn?

De leden van de **D66**-fractie begrijpen – en waarderen het – dat de regering niet wil tornen aan het uitgangspunt dat de vervolging en berechting van strafbare feiten bij uitstek een overheidstaak is. Dat de kosten daarvan niet meer alleen of in hoofdzaak door de samenleving gedragen worden, acht de regering echter niet langer vanzelfsprekend. Die opvatting volgt blijkbaar uit de waarneming dat inmiddels «een bovengemiddeld beslag wordt gelegd op het strafrecht door een beperkt deel van de bevolking»[4]. De memorie van toelichting bij wetsvoorstel 34 067 bevat in die context een significant zinnetje: «Ik vind dat plegers van strafbare feiten daaraan een grotere bijdrage zouden moeten leveren»[5]. Deze opinie vormt de kennelijke ratio achter de voorgestelde bijdrageregelingen: overtreders van de strafwetgeving kunnen en moeten verantwoordelijk worden gehouden voor de kosten die met strafprocessen en de uitvoering van strafsancties gemoeid zijn, en moeten bovendien meer bijdragen aan de kosten van slachtofferzorg. De aan het woord zijnde leden hebben behoefte aan een meer rationele motivering voor deze, naar hun oordeel hoofdzakelijk op politieke motieven gebaseerde voorstellen. Zij vragen zich ernstig af of niet simpelweg de in het regeerakkoord opgenomen bezuinigingsdoelstellingen bepalend zijn geweest voor de ontwikkeling van deze voorstellen. Daarnaast hebben zij de indruk dat met deze voorstellen (opnieuw) een bepaalde nadruk lijkt te worden gelegd op het streng aanpakken van verdachten en veroordeelden en dat – in relatie daarmee – de positie van slachtoffers blijkbaar als een geprioriteerd voorwerp van bijzondere zorg moet worden beschouwd. Het is wat deze leden betreft nog maar de vraag in hoeverre deze benadering in het licht van de rechtsontwikkeling en het maatschappelijke rechtsbewustzijn (hetgeen iets anders is dan eendimensionale maatschappelijke reflexen) als vanzelfsprekend kan worden aangemerkt. Recentelijk nog (2008) wees de regering de figuur van de bijdrageregeling als niet realistisch af en zag ook geen toereikende rechtvaardiging voor dit type maatregelen.[6] Belangrijke en relevante adviesorganen, zoals de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), hebben zich eveneens zeer kritisch uitgelaten over de voorstellen. Graag vragen deze leden de regering om een nadere argumentatie te bieden ten behoeve van een objectieve en overtuigende onderbouwing van beide wetsvoorstellen. Voor welk(e) proble(e)m(en) zijn deze voorstellen nu precies een oplossing? Aan welke maatschappelijke beleving willen de bewindslieden hier tegemoet komen?

Aan het principe «de vervuiler betaalt» ligt ten grondslag dat de degene die «door zijn eigen, veelal weloverwogen keuze tot het plegen van strafbare feiten hoge kosten veroorzaakt»[7], bijdraagt in de kosten. Daarmee wordt miskend, aldus de leden van de **SP**-fractie, dat in veel gevallen van een weloverwogen keuze geen sprake is. Dat doet zich meest

---

[3] Advies van de Raad voor de rechtspraak van 21 maart 2014, als bijlage opgenomen bij de memories van toelichting (*Kamerstukken II* 2014–2015, 34 067 resp. 34 068, nrs. 3), zie p. 2–3.
[4] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 067, nr. 3, p. 1.
[5] Idem.
[6] *Kamerstukken II* 2007–2008, 31 200 VI, nr. 109, p. 4.
[7] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 067 / 34 068, nr. 9, p. 1.

duidelijk voor bij verminderd of geheel ontoerekeningsvatbare verdachten. Dit punt is bij de behandeling wel aan de orde gesteld. De regering grijpt dan echter terug op het uitgangspunt dat het gaat om een geobjectiveerd *Veranlassungsprinzip*: ook de ontoerekeningsvatbare veroordeelde veroorzaakt kosten en moet dus betalen. Dat staat in ieder geval op gespannen voet met de nadruk die eerder op de «weloverwogen keuze» wordt gelegd. Deelt de regering dit standpunt van deze leden? Zo ja, waarom en zo nee, waarom niet?
Een ander groot probleem van het invoeren van de wetsvoorstellen is dat dit een gigantische drempel opwerpt om verzet in te stellen tegen strafbeschikkingen. Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van de strafbeschikking. Daarvan is uit onderzoek gebleken dat in ongeveer 8% van de gevallen het dossier geen veroordeling zou opleveren.[8] Bovendien wordt in de praktijk door het openbaar ministerie veel zwaarder gestraft dan door de politierechter. Invoering van de eigen bijdragen zal zorgen voor aanzienlijke kosten bij verzet. Dit zorgt er dus tot op zekere hoogte voor dat het niet naar behoren functionerende systeem van strafbeschikkingen de rechtsstaat (nog verder) zal uithollen, nu de drempel om de zaak aan een rechter voor te leggen, juist voor dit soort kleine zaakjes (maar soms met grote gevolgen, bijvoorbeeld als gaat om verklaringen omtrent het gedrag), onevenredig hoog wordt. De aan het woord zijnde leden stellen de vraag wat de visie van de regering hierop is.
Uit de begroting van Veiligheid en Justitie komt naar voren dat de regering naast de eigen bijdragen een toename op het gebied van ontnemingen verwacht. Is er bij de berekening van het verwachtte bedrag aan te ontvangen eigen bijdragen rekening gehouden met het gegeven dat geld maar één keer kan worden uitgeven, ook door een veroordeelde? Als eerst al het te ontnemen geld bij een veroordeelde is ontnomen, hoe verwacht de regering dan ook nog dat de veroordeelde nog eens kan betalen voor de verschillende opgelegde eigen bijdragen en de schadevergoeding van het slachtoffer. Kan de regering dit toelichten? Wat gaat bij de incasso voor?

De leden van de **GroenLinks**-fractie stellen de vraag of de eigenbijdrageregelingen gerechtvaardigd zijn. Voorstellen zoals deze dragen bij aan een punitiever strafklimaat. Van alle strafdoelen prevaleren kennelijk vergelding en afschrikking. Deze leden vragen de regering aan de hand van empirisch onderzoek aan te tonen dat een dergelijk strafklimaat werkt. Daarnaast vragen de leden waarom een dergelijk voorstel niet op z'n minst wordt vergezeld van het voornemen om veroordeelden te ondersteunen in een criminaliteitsvrije toekomst. Het komt de leden voor dat een substantiële eigen bijdrage de kansen verkleint op een succesvolle criminaliteitsvrije terugkeer in de samenleving. Een dergelijk bedrag gaat immers ten koste van de doorgaans toch al beperkte financiële bestedingsruimte van ex-delinquenten. In hoeverre kunnen zo beschouwd de bijdrageregelingen als een strafverzwarend element worden opgevat? Zou het paradoxaal genoeg mogelijk zijn dat in voorkomende gevallen de eigen bijdrage door strafrechters «gecompenseerd» zou kunnen worden in de strafmaat? En in hoeverre past zo'n eigen bijdrage, die expliciet appelleert aan het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van delinquenten, bij terbeschikkinggestelden, waarbij het probleem is dat veroordeelden juist expliciet niet verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor de gevolgen van hun (strafbare) gedrag?

---

[8] J.W. Fokkens, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht, Den Haag 2014, p. 60.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren dat de regering betoogt dat deze wetsvoorstellen hun uitgangspunt vinden in het principe «de vervuiler betaalt». Zij vragen hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot het basisprincipe van artikel 35, eerste lid, Wetboek van Strafrecht dat luidt: «De kosten van gevangenisstraf en hechtenis komen, voor zover niet bij of krachtens enige wet anders is bepaald, ten laste van de Staat». Zij vragen ook om te reflecteren in hoeverre dit door de regering gekozen uitgangspunt consequent uitvoering krijgt in het strafrecht en in de onderliggende wetsvoorstellen. Zo constateren deze leden dat degene die een strafbaar feit heeft begaan dat geen slachtoffers heeft opgeleverd, toch moet meebetalen aan de kosten voor de slachtofferzorg. Daarnaast merken zij op dat de geraamde inningspercentages bij de eigen bijdragen in detentie dermate laag zijn, dat slechts een minderheid betaalt. Hoe verhoudt zich dit tot het uitgangspunt? Als de rechter oordeelt dat een verdachte verminderd of in het geheel niet toerekeningsvatbaar is, is het dan rechtvaardig om «de vervuiler betaalt» in al zijn consequenties volledig staande te houden?

3. Maatschappelijke en financiële effecten

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering of de baten wel zullen opwegen tegen de kosten. Is het wel realistisch te denken dat de beoogde financiële opbrengsten van € 65 mln. überhaupt ooit wel behaald zullen worden? De regering gaat zelf al uit van een erg laag inningspercentage van 14%. Tegen deze achtergrond vragen deze leden of de maatschappelijke en financiële kosten van de onderhavige voorstellen zullen opwegen tegen de onzekere baten. En indien dit zo is, of hier niet in hoge mate sprake zal zijn van symboolpolitiek. De leden stellen voorts de vraag waarom de kosten van extra beroep op de bijstand en extra beroepsprocedures niet zijn meegerekend.
Tot zover de effectiviteit van de voorstellen. Ook bij de wenselijkheid van de wetsvoorstellen zetten de aan het woord zijnde leden grote vraagtekens. Moet niet ernstig gevreesd worden dat de voorstellen zullen leiden tot toename van de schuldenlasten van de veroordeelden en daarmee van de sociale problematiek van hun gezinnen? Moet bijgevolg niet tevens gevreesd worden voor het risico van snellere recidive van ex-gevangenen? En wordt zodoende niet «het paard achter de wagen gespannen»? Zullen de voorstellen voorts niet leiden tot belemmering van de resocialisatie van ex-gedetineerden en ter beschikking gestelden? En meer principieel stellen de leden van de CDA-fractie de vraag of de regering met deze voorstellen wil aankoersen op een systeembreuk in ons strafrechtstelsel, dat van oudsher gestoeld is op én straffen én resocialiseren. Wordt door het vragen van eigen bijdragen de resocialisatie niet ernstig belemmerd?

De leden van de **D66**-fractie zijn niet overtuigd van het feit dat de voorgestelde regelingen de beoogde effecten zullen opleveren. Veeleer maken zij zich zorgen over de mogelijke niet-beoogde effecten. Veel veroordeelden beschikken over beperkte financiële middelen en bevinden zich in een zwakke(re) sociale positie. Tijdens de detentie vallen inkomstenbronnen (bijv. de bijstandsuitkering) veelal weg. Daarmee ontstaat het risico dat een toenemende schuldenlast van veroordeelden als gevolg van de eigen bijdrage sneller tot recidive leidt. Bovendien kan de sociale problematiek van (gezinnen van) veroordeelden toenemen, en kan – in samenhang daarmee – het resocialisatie- en reïntegratieproces worden belemmerd. Het hebben van schulden is een erkende criminogene factor en een erkende belemmering voor resocialisatie. In de literatuur wordt uitgegaan van een op zijn minst indirecte relatie tussen het hebben van

schulden en recidive.[9] Het financiële perspectief voor (gezinnen van) veroordeelden gaat er met andere woorden niet op vooruit en kan zelfs uitzichtloos worden. In veel gevallen lijkt de inning van de eigen bijdrage mede in dat licht op voorhand problematisch. De regering heeft zich de nodige moeite getroost om aan te tonen dat deze effecten zullen meevallen en nog enkele aanvullende aanpassingen gepleegd. De maximaal mogelijke forfaitaire bijdrage zal zelden gehaald worden, in het licht van een persoonsgerichte incassostrategie zal worden voorzien in betalingsregelingen en kwijtscheldingsbevoegdheden, en dan is er nog de gemeentelijke schuldhulpverlening. De in een brief aan de Tweede Kamer weergegeven cijfers betreffende de financiële positie van de doelgroep geven volgens de regering bovendien een dermate gevarieerd en genuanceerd beeld dat niet bij voorbaat gezegd kan worden dat inning van de bijdrage niet mogelijk is of dat er per definitie situaties ontstaan waarin aflossing niet haalbaar is.[10] De aan het woord zijnde leden menen echter dat te allen tijde voorkomen zou moeten worden dat gedetineerden (verdere) schulden opbouwen en dat de cumulatie van inkomstenverkleining en uitgavenvergroting niet evenredig lijkt. Uit een extern uitgevoerde impactanalyse blijkt dat – afhankelijk van het voorgestelde forfait – het inningspercentage varieert tussen 30% en 55%.[11] Deze leden nodigen de regering graag uit om een nadere, meer overtuigende beschouwing te wijden aan de hierboven genoemde mogelijke negatieve effecten. De leden achten het te gemakkelijk om deze effecten pas achteraf via een wetsevaluatie in kaart te brengen.

In een redactioneel artikel in *Delikt en Delinkwent* plaatst prof. mr. A.A. Franken, hoogleraar straf(proces)recht in Utrecht, een groot aantal kritische kanttekeningen bij de berekening van de beoogde opbrengsten en de te verwachten (maatschappelijke) kosten van de wetsvoorstellen.[12] De leden van de **SP**-fractie verzoeken de regering om grondig en uitvoerig daarop te reageren.
De kostenveroordeling die het Wetboek van Strafrecht tot 1896 kende is afgeschaft, omdat deze voor de resocialisatie belemmerend kon werken.[13] Wat is er nu veranderd? Voornoemde leden willen voorts weten of er onderzoek is gedaan naar de gevolgen van de onderhavige wetgeving voor de resocialisatie en de gevolgen voor de schuldenproblematiek van de veroordeelden. Zo ja, wat zijn de gevolgen en wegen de voordelen op tegen de extra maatschappelijke kosten die het gevolg zijn van de voorgestelde nieuwe wetgeving? En waarom heeft de regering niet gekozen voor meer gematigde voorbeelden van kostenveroordelingen zoals deze gehanteerd worden in Duitsland en Engeland? Deze leden wijzen er in dit kader op dat 70% tot 73% van de veroordeelden bij aanvang van de detentie al schulden heeft.[14]
Is de Staat straks preferent crediteur ten aanzien van andere crediteuren als een veroordeelde meerdere schuldeisers heeft, zo vragen de leden van de SP-fractie voorts aan de regering.
Hoeveel kost het jaarlijks de overheid de schadevergoedingsmaatregel? Graag een overzicht over de jaren 2010 tot en met 2014. Waar is dit terug

---

[9] Zie bijv. N. Jungmann e.a., *Gevangen in schuld. Over de uitzichtloze schuldsituaties van cliënten van de verslavingsreclassering*, Utrecht: Hogeschool Utrecht, 2 juli 2014, aangehaald in: *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 067, nr. 7, p. 2.
[10] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 067 / 34 068, nr. 9.
[11] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 067 / 34 068, nr. 5.
[12] A.A. Franken, «De kosten van de strafvordering en de kosten van detentie», *DD* 2015/42, p. 427–434.
[13] P.J.P. Tak, *Kostenveroordelingen in strafzaken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de veroordeling van de verdachte in Duitsland en Engeland* (onderzoek in opdracht van het WODC), Nijmegen, juli 2014, p. 7.
[14] S. Noordhuizen en G. Weijters, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden* (publicatie van het WODC), Cahier 2012–13, p. 33.

te vinden in de begroting van Veiligheid en Justitie? Hoeveel procent van de opgelegde schadevergoedingsmaaatregel wordt bij de veroordeelden door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) geïncasseerd? Graag een overzicht over de jaren 2010 tot en met 2014.
Door de combinatie van de ontnemings- en de schadevergoedingsmaatregel (voorschot voor het slachtoffer) en de incasso van de onderhavige vergoedingen voor de eigen bijdragen door het CJIB wordt de civiele procedure van het slachtoffer naar de mening van de aan het woord zijnde leden uitgehold, omdat er niets meer over is voor het slachtoffer, nadat het CJIB langs is geweest. Graag vernemen deze leden of deze ontwikkeling in de visie van de regering een gewenste ontwikkeling is gezien de regering de positie van het slachtoffer wil versterken.
Het gevolg van het voorgenoemde zou naar de mening van de leden van de SP-fractie kunnen zijn dat juist meer gebruik zal worden gemaakt van de civiele procedure in het strafproces, wat een zwaardere belasting oplevert van de strafrechtketen. Het doel van de regering is juist een kostenbesparing. De leden lezen graag de reactie van de regering hierop.

Een van de vragen van de leden van de **PvdA**-fractie aan de regering is of zij zich realiseert dat de meeste gedetineerden personen zijn met een sociaaleconomisch zwakke positie: laaggeschoold, veelal werkloos en in een aanzienlijk deel van de gevallen al beladen met schulden. Zien deze leden het goed dat de eigen bijdragen in het meest ongunstige geval kunnen oplopen tot in totaal zo'n € 14.400? En kan de regering uiteenzetten hoe (ex-)gedetineerden met een sociaaleconomisch zwakke positie als hiervoor geschetst, dit soort bedragen zullen kunnen betalen? De betaalde arbeid die een gedetineerde in de gevangenis kan verrichten, levert naar deze leden in de memorie van toelichting hebben gelezen maximaal 200% van € 15,20 per week op, terwijl de eigen bijdrage voor ondergane detentie € 16 per dag bedraagt. Zij vragen de regering in te gaan op de (wan)verhouding tussen de hoogte van de verplichte eigen bijdragen en het in de gevangenis maximaal te verwerven inkomen. Leidt dit niet tot uitzichtloze financiële problematiek voor gedetineerden en hun gezinnen, zo vragen zij de regering. Van vele zijden is de regering erop gewezen dat de wetsvoorstellen – door de extra schuldenlast die er naar verwachting door ontstaat voor gedetineerden – het risico op recidive zullen verhogen, aangezien het hebben van schulden een criminogene omstandigheid is. Tot dusver hebben deze leden nog geen overtuigende reactie aangetroffen van de regering op voornoemde argumentatie. Zij vragen derhalve de regering uitvoerig en ten gronde in te gaan op het risico van toename van recidive als gevolg van extra schuldenlast voor (ex-)gedetineerden. Deze leden maken zich ook zorgen, naast het risico van toename van recidive, over het risico dat de sociale problematiek van (gezinnen van) veroordeelden verder toeneemt en daarmee bijvoorbeeld ook de kans op huiselijk geweld. Zij vragen ook op dit punt een gedegen reactie van de regering.
Voorts betwijfelen de leden van de PvdA-fractie met de Afdeling advisering van de Raad van State ernstig of de met deze voorstellen beoogde financiële opbrengsten zullen worden behaald. De inning van de eigen bijdragen zal in veel gevallen problematisch zijn, maar ook de kosten zullen stijgen door een groter beroep op de bijstand en door extra beroepsprocedures. Heeft de regering bij de financiële berekening wel voldoende rekening gehouden met die stijging van kosten, zo vragen deze leden.

In hoeverre klopt de veronderstelling van de leden van de **GroenLinks**-fractie dat deze wetsvoorstellen hoofdzakelijk hun rechtvaardiging vinden in het feit dat er een bezuinigingswens aan ten grondslag ligt? In hoeverre is de veronderstelling gerechtvaardigd dat deze eigen bijdrages zo'n € 60 mln. opleveren? Het komt deze leden voor dat het overgrote merendeel

van de in Nederland gedetineerde personen niet of onvoldoende draagkrachtig zijn om de opgelegde eigen bijdragen te betalen. 70 tot 73% van de gedetineerden, zo stelt het WODC, heeft vóór detentie schulden, in meer dan 30% van de gevallen zelfs problematische schulden boven € 10.000.[15] Dit klemt eens te meer nu de mogelijkheden om arbeid in detentie te verrichten, door de achtereenvolgende bewindspersonen op Veiligheid en Justitie zijn beperkt, gedetineerden geen uitkering genieten en de mogelijkheden om buiten detentie inkomen te genereren, minimaal zijn. Graag een reactie.
En tegen welke (maatschappelijke) kosten zullen deze eigen bijdragen vermoedelijk worden geïncasseerd? Hoe realistisch zijn deze bezuinigingsmaatregelen, met andere woorden, en moet niet worden geconcludeerd dat het hier niet gaat om een wezenlijke bijdrage aan enig strafdoel, maar dat het vooral om symbolische maatregelen gaat, die ernstige structurele sociale problemen voor ex-delinquenten zullen veroorzaken?

In de uitgebrachte adviezen wordt nagenoeg uit alle geledingen in de strafrechtketen gewezen op de negatieve gevolgen van schulden op de recidive. De regering wijst op het rapport *Gevangen in schuld*dat geen rechtstreekse relatie zou aantonen tussen schulden en recidive.[16] De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of met de onderzoekers van genoemd rapport is gesproken over de gevolgen van de voorliggende wetsvoorstellen en wat de bevindingen waren. Zij vragen hoe een en ander zich verhoudt tot uitlatingen van de betreffende onderzoeker in *NRC Handelsblad* d.d. 9 april 2015, waarbij de eigen bijdragen vooral worden genoemd als extra drempel in het gewenste proces van gedragsverandering en resocialisatie.
Voorts merken deze leden op dat de reeds ingeboekte bedragen voor de begroting van Veiligheid en Justitie bij deze wetsvoorstellen de suggestie wekken dat het financiële motief niet gering is. Klopt dat? Ten aanzien van de berekende opbrengsten zien deze leden nog veel onzekerheden. Voor wat betreft het wetsvoorstel dat ziet op de eigen bijdragen van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg (34 067) vragen deze leden hoe onderbouwd wordt dat de gebruikte gegevens van het CJIB voor de impactanalyse tot een vergelijkbaar resultaat zullen leiden voor het inningspercentage bij strafbeschikkingen. De bandbreedte van het op deze gegevens gebaseerde inningspercentage schommelt tussen de 40 en 60%. Is er een minimumpercentage dat de regering als ondergrens ziet voor het redelijk kunnen uitvoeren van dit wetsvoorstel? Voor de eigen bijdrage aan de kosten van detentie (34 068) ligt het percentage namelijk tussen de 12 en 32%, en tegelijk wordt gesteld dat de percentages dusdanig bescheiden geraamd zijn dat deze volgens de regering wel reëel moeten zijn, maar dat geen nader onderzoek is gedaan. Waarom niet, zo vragen deze leden, en wat als het percentage lager blijkt te liggen?
Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) heeft bij de uitvoeringstoets gesteld dat in 0,75% van de gevallen bezwaar zal worden aangetekend. De leden van de ChristenUnie-fractie vinden dit een bijzonder laag percentage en vragen op welke ervaringen dit is gestoeld. Dezelfde vraag kan gesteld worden bij de opmerking dat zo'n 5% van de bezwaarmakers in beroep zal gaan bij de bestuursrechter. Welke financiële gevolgen heeft dit voor de gefinancierde rechtsbijstand? Is dit reeds betrokken bij de huidige cijfers?
Voornoemde leden vragen de regering om inzichtelijk te maken welke verdere maatschappelijke kosten te verwachten zijn. Zij wijzen bijvoorbeeld op de kosten van gemeenten met betrekking tot schuldsanering of de bijzondere bijstand. Hoe worden deze kosten verrekend met het

[15] Idem, p. 33 en 72.
[16] Zie voetnoot 8 voor de bronvermelding.

gemeentefonds? Deze leden missen bovendien aandacht voor de consequenties van de naasten van een gedetineerde. Effectief zullen gezinsleden van de betrokkene de kosten mede dragen, terwijl deze gezinsleden indirect middels belastingen ook al bijdragen aan de instandhouding van het gevangeniswezen en de strafrechtketen. Betekenen de eigen bijdragen eigenlijk ook straf voor de naaste omgeving van de gesanctioneerde? De aan het woord zijnde leden vragen hierbij speciaal in te gaan op de positie van de jeugdige in een justitiële jeugdinrichting en het gezin dat de kosten zal dragen.

4. Karakter van de maatregelen

Een kwestie waar de leden van de **D66**-fractie ook niet aan voorbij willen gaan, is de aard van de maatregelen. Deze leden geven de regering toe dat de voorgestelde bijdrageregelingen juridisch niet als een straf kunnen worden aangemerkt. In die zin kan aan de beoogde maatregelen formeel geen punitieve doelstelling worden verbonden. Het is naar de smaak van deze leden echter zeer de vraag in hoeverre deze administratieve figuur feitelijk niet als extra straf zal worden opgevat. In dat licht wreekt zich dat de rechter formeel geen rol heeft in het opleggen van een bijdrageregeling. Niet uitgesloten is overigens dat de rechter bij het opleggen van een straf rekening houdt met een nog op te leggen eigen bijdrage. Onder meer de Rvdr, de NVvR en de Afdeling advisering van de Raad van State hebben op deze mogelijkheid gewezen. Ook de regering heeft erkend dat deze mogelijkheid niet illusoir is.[17] Zij houdt zich echter vast aan het uitgangspunt dat dit niet de bedoeling is. Administratieve heffingen hebben naar de mening van de regering geen relatie met het strafbare feit, de pleger of de omstandigheden van het geval. Om die reden is de bijdrage geen onderdeel van een straf, noch een straftoemetingsfactor. Hier ontstaat bij de aan het woord zijnde leden toch een wat mistig gevoel. Voor de toepassing van de voorstellen is de straf(proces)rechtelijke context kennelijk wel relevant, maar voor de uitvoering niet. Hoe dit ook zij, deze leden vragen de regering graag nog eens nader op de punitieve beleving van de beoogde maatregelen te reflecteren.

De leden van de **PvdA**-fractie stellen vast dat onder meer de NOvA, de Rvdr en Reclassering Nederland zich in hun adviezen op het standpunt hebben gesteld dat de voorgestelde eigen bijdragen een punitief karakter hebben. Dat doet de vervolgvraag rijzen waarom de bijdragen in strijd met het EVRM niet wordt opgelegd door de rechter. De regering heeft hier in de memorie van toelichting onder meer tegen aangevoerd: «De vaste, forfaitaire bedragen zoals die zullen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, zullen niet dusdanig hoog zijn, dat deze hoogte aanleiding geeft tot het oordeel dat sprake is van een «straf» in de zin van de artikelen 6 en 7 EVRM.»[18] Deze redenering overtuigt deze leden geenszins. Nog daargelaten dat zij de voorgestelde eigen bedragen wel hoog vinden, betwijfelen zij of de stelling dat de voorgestelde eigen bijdragen een punitief karakter dragen, zich laat weerleggen door te wijzen op de hoogte van de voorgestelde bedragen. Deze leden verzoeken de regering derhalve om een overtuigender reactie op het standpunt van de genoemde instanties dat de eigen bijdragen een punitief karakter hebben.

---

[17] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 067, nr. 3, p. 18.
[18] *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 067, nr. 3, p. 15; vgl. *Kamerstukken II* 2014–2015, 34 068, nr. 3, p. 14–15.

5. Niveau van regelgeving

De Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) heeft naar het oordeel van de leden van de **D66**-fractie nog een interessante staatsrechtelijke kwestie aangesneden. Het is de Afdeling opgevallen dat een aantal wezenlijke elementen van de voorgestelde regelingen niet is opgenomen in de betreffende wetsvoorstellen, maar wordt gedelegeerd naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur (AMvB). De Afdeling acht dit merkwaardig, nu in de toelichting zeer nauwkeurig beschreven staat waaruit deze gedelegeerde regels zullen bestaan. Het betreft nadere regels over de termijn, de hoogte en het maximum van de verschillende bijdragen. Naar de mening van de Afdeling heeft de regering onvoldoende dragend gemotiveerd waarom het noodzakelijk is deze regels op een lager niveau vast te stellen. Ook de aan het woord zijnde leden menen dat de wetgever zeer terughoudend moet zijn regelgevende bevoegdheden over te dragen aan de regering en dat de delegatie van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd. Niet voor niets zijn deze noties opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.[19] Uit een oogpunt van kwaliteit en zorgvuldigheid van regelgeving en in het licht van de democratische legitimatie en rechtsstatelijke functie van formele wetgeving komt het deze leden voor dat de wetgever zelf zoveel mogelijk burgers bindende normen stelt. Dat geldt te meer als het om ingrijpende maatregelen gaat. Uiteraard kan de noodzaak voor enige bestuurlijke flexibiliteit vragen om mogelijkheden voor maatwerk in het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. Maar een te sterke neiging tot kaderwetgeving en materiële regelstelling door de regering past niet in de constitutioneelrechtelijke randvoorwaarden van wetgeving. De regering merkt op zichzelf genomen terecht op dat de delegatie van op te leggen bedragen via AMvB niet ongebruikelijk is. Zij meent voorts dat de belangrijkste voorschriften in de formele wet zijn opgenomen. Maar deze leden achten de term «belangrijkste» onvoldoende scherp. Naast de grondslag voor de heffing, de regels over uitstel van betaling en de dwangmiddelen was het ook voorstelbaar geweest de vaststelling van de op te leggen bedragen en de nadere inningsvoorschriften formeelwettelijk te verankeren. Graag vragen deze leden de regering nog eens aan te geven om welke andere reden dan dat de gevolgde werkwijze gebruikelijk is hiervoor is gekozen.

Naar de mening van de leden van de **PvdA**-fractie zijn de voorgestelde eigen bijdragen hoog. Deze leden begrijpen niet waarom de vaststelling van deze bedragen in de wetsvoorstellen wordt gedelegeerd naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. De Afdeling heeft al opgemerkt dat niet dragend is gemotiveerd waarom het noodzakelijk is deze regels op een lager niveau vast te stellen. De regering antwoordde hierop onder meer: «Gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur worden slechts de vaststelling van de op te leggen bedragen...»[20]. Gezien het gebruik van het woord «slechts» vragen de aan het woord zijnde leden de regering of zij zich wel voldoende realiseert dat de hoogte van de eigen bijdragen een wezenlijke kwestie is die grote gevolgen kan hebben voor de personen op wie de verplichting komt te rusten om deze bedragen te voldoen. Zij verzoeken de regering alsnog dragend te motiveren waarom het noodzakelijk is de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdragen te delegeren naar een lager niveau.

---

[19] Aanwijzingen 24 en 25.

[20] *Kamerstukken II* 34 067, nr. 4, p. 11 en *Kamerstukken II* 34 068, nr. 4, p. 12.

6. Specifiek met betrekking tot wetsvoorstel 34 067

Bij het wetsvoorstel over de kosten van strafvordering en slachtofferzorg is gekozen voor forfaitaire bedragen, onder andere uit praktische overwegingen. De consequentie daarvan is, zo stellen de leden van de **SP**-fractie vast, dat er geen mogelijkheid is om te differentiëren in de kosten, hoewel de kosten ook binnen de gekozen categorieën (kanton, politierechter (PR) en meervoudige kamer (MK)) sterk uiteenlopen. Dat speelt met name bij MK-zittingen: een zogenaamde MK «light» (zoals die ieder geval in Rotterdam worden gehouden) is niet te vergelijken met een (middel)groot onderzoek of megazaak. Daarbij speelt dat de keuze om de zaak op een MK-zitting te behandelen, soms is ingegeven door «oneigenlijke» motieven, in die zin dat niet steeds de complexiteit of zwaarte van de zaak doorslaggevend is. In dat verband valt te denken aan de Amsterdamse praktijk waarin de vroegere gedetineerden-PR-zittingen tegenwoordig door een MK worden behandeld, zonder dat daartoe in verband met de aard van de zaak noodzaak bestaat. De aan het woord zijnde leden stellen de vraag waarop de regering baseert dat er een verschil moet zijn tussen een PR en een MK als de PR-waardige zaken steeds vaker op de MK worden geplaats om roostertechnische en financieringsredenen van de rechtbank?

Daarnaast kan het zijn dat de zaak van een winkeldief die voor de tiende keer een winkeldiefstal heeft gepleegd, op een MK wordt geplaatst, terwijl de zaak qua eenvoud evengoed op de PR behandeld had kunnen worden. Is het dan redelijk dat de veroordeelde dan toch moet betalen voor een MK zitting?

In het verlengde daarvan bestaat een (ook uit kostenoogpunt) groot verschil tussen zaken waarin sprake is van een bekennende verdachte die akkoord gaat met (super)snelrecht, bereid is de schade te vergoeden et cetera, en zaken met ontkennende verdachten die veel getuigen willen horen of kostbare onderzoeken laten uitvoeren. Is het niet onbillijk om die bekennende verdachte, die in feite niet kan afzien van een volledig «opgetuigd» strafproces, met dezelfde kosten op te zadelen als de ontkennende verdachte die ten volle gebruik maakt van de mogelijkheden die het strafproces hem biedt?

De leden van de SP-fractie stellen voorts de vraag hoeveel van de kostenveroordeling straks naar de Staat gaat en hoeveel naar het slachtoffer. Is dat 50/50, of is de verhouding anders?

7. Specifiek met betrekking tot wetsvoorstel 34 068

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat de betalingsverplichting van de eigen bijdrage in de kosten van detentie ook eerder zou kunnen ingaan dan thans in wetsvoorstel 34 068 is voorzien. Dit zou ertoe kunnen leiden dat gedetineerden met een lagere schuld worden geconfronteerd bij het einde van de detentie. Deze leden stellen de vraag of een dergelijke vervroeging naar de opvatting van de regering een positieve invloed zal hebben op resocialisatie in het algemeen en op betaling van de restantschuld in het bijzonder.
Deze leden willen daarnaast van de regering vernemen waarom zij er niet voor heeft gekozen om de eigen bijdrage in de kosten van detentie meer in overeenstemming te brengen met het arbeidsloon in detentie.

Met name bij het wetsvoorstel over de eigen bijdrage aan detentiekosten speelt mee dat niet alleen de vervuiler betaalt, maar ook zijn eventuele gezin, zo merken de leden van de **SP**-fractie op. Er wordt weliswaar rekening gehouden met het beschikbare inkomen, maar hiermee is

geenszins uitgesloten dat het in feite de gezinnen van veroordeelden (en dus niet rechtstreeks de vervuilers) zijn die de kosten betalen. Hoe verhoudt dit zich met de initiële gedachte dat de vervuiler moet betalen? Gedetineerden die twee jaar gevangenisstraf krijgen opgelegd, betalen de maximale bijdrage. De kosten van detentie van meer dan twee jaar worden niet doorberekend. De levenslanggestraften betalen in het geheel geen eigen bijdrage (die wordt immers pas na vrijlating vastgesteld), terwijl zij de samenleving uiteraard het meeste kosten. Ook dat doet afbreuk aan het aan het wetsvoorstel ten grondslag gelegde principe «de vervuiler betaalt» en veroorzaakt bovendien ongelijke situaties (tegelijk is uiteraard duidelijk dat een wél consequente doorvoering van het principe zou leiden tot onbetaalbare schulden en de bezwaren die tegen de wetsvoorstellen zijn ingebracht, verder zou versterken). Acht de regering dit rechtvaardig en waarom is gekozen voor de periode van twee jaar?
Het komt regelmatig voor dat een door het openbaar ministerie in eerste instantie als groot en ernstig neergezette beschuldiging, uiteindelijk uitdraait op een minimale veroordeling. In die gevallen is de veroordeelde wel een bijdrage verschuldigd voor de kosten van het proces, aangezien hij niet volledig wordt vrijgesproken. Hetzelfde geldt voor de kosten voor detentie. De leden van de SP-fractie stellen vast dat in de wetsgeschiedenis geen aandacht lijkt te zijn besteed aan de vraag wat er moet gebeuren met veroordeelden die lang in voorlopige hechtenis hebben doorgebracht, maar uiteindelijk tot een relatief korte straf worden veroordeeld. Het lijkt erop dat de daadwerkelijk in detentie doorgebrachte dagen tot uitgangspunt worden genomen bij de vaststelling van de bijdrage, terwijl het juister zou zijn om aan te sluiten bij de door de rechter opgelegde straf. De leden van de SP-fractie vragen de regering naar haar visie hierop. Betekent dit dat de veroordeelde moet betalen voor de (gedeeltelijk) ten onrechte doorgebrachte detentie, bijvoorbeeld als achteraf een geldboete of werkstraf wordt opgelegd of een kortere gevangenisstraf dan dat de voorlopige hechtenis heeft geduurd? Te denken valt onder meer aan zaken waarbij de veroordeelde in inverzekeringstelling is geweest en op zitting veroordeeld wordt tot een geldboete of werkstraf.
Voornoemde leden vragen de regering voorts om toe te lichten waarom de bijdrage aan het verblijf in een jeugdinrichting niet is uitgezonderd van wetsvoorstel 34 068.
Tet slotte vragen deze leden om een reactie van de regering op het advies van de NOvA om in artikel 7b, tweede lid, sub b, van hoofdstuk IIA van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen aan te sluiten bij de gezagsbeëindigende maatregel in artikel 1:266 van het Burgerlijk Wetboek (nieuw).[21]

De leden van de **ChristenUnie**-fractie merken op dat een gedetineerde gedurende de detentie niet in staat is om de kosten daarvan volledig terug te verdienen tijdens de arbeid die gedurende de detentie verricht mag worden. Deze leden vragen of het mogelijk is en zo ja, in welke gevallen dat een gedetineerde gedurende de detentie het volledige bedrag door de arbeid tijdens detentie kan voldoen. Zij vragen waarom de bedragen die resteren, louter als administratieve sanctie en niet als strafverzwarend worden beschouwd. In dat kader wijzen zij op de adviezen van de Rvdr en de NvVR die de strafverzwarende component toch aanwezig achten en gevolgen voor het sanctiebeleid mogelijk achten.
Deze leden wensen voorts nader onderbouwd te zien dat de eigen bijdrage van gedetineerden aan de kosten van detentie in Europa veelvuldig voorkomt. Zij vragen daarbij ook inzichtelijk te maken welk

---

[21] Advies van de NOvA (Adviescommissie Familie- en Jeugdrecht) van 18 maart 2014, als bijlage opgenomen bij de memories van toelichting (*Kamerstukken II* 2014–2015, 34 067 resp. 34 068, nrs. 3).

percentage van het bedrag een gedetineerde kan verdienen gedurende zijn detentie in het betreffende land. Ten aanzien van de genoemde WODC-studie naar het Duitse systeem vragen deze leden in welke jaren de studie zich afspeelde. Zij vragen op welke manier is geverifieerd of die bevindingen aansluiten bij de huidige inrichting van het systeem en welke wetenschappelijke onderbouwing hierbij is te geven. Zij wijzen op de verschillen tussen het Duitse en het Nederlandse model, en vragen de regering of er meer wetsvoorstellen te verwachten zijn die naar het Duitse model bewegen.

8. Overig

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering welke vragen bij de evaluatie van de beide wetsvoorstellen leidend zullen zijn en welke aspecten in het bijzonder aandacht zullen krijgen.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren